

# Gerd Rainer Wagner und Friederike Haffner

## Unternehmerisches Umweltmanagement im Kontext gesellschaftlicher Reregulierung<sup>1</sup>

### Die Konzeption rekursiver Regulierung im Umweltschutz

In unterschiedlichen gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen findet seit einiger Zeit eine intensive Debatte zum Modernisierungsprozess des staatlichen Steuerungsinstrumentariums statt. Dabei steht insbesondere der traditionelle Staatsbegriff, der auf der Vorstellung von Einheit und Identität sowie hierarchischer Autorität beruht, unter Begriffen wie Pluralisierung, Dezentralisierung und Partizipation zunehmend auf dem Prüfstand der so genannten „Reflexiven Moderne“<sup>2</sup>.

Diese Debatte ist Ausdruck und zugleich Impulsgeber kollektiver gesellschaftlicher Lernprozesse. Sie findet insbesondere im aktuellen juristischen Schrifttum in der dort zunehmend diskutierten Kategorie des „Lernenden Rechts“, bei Orientierung speziell auf ökologische Phänomene in der des „Lernenden Umweltrechts“ ihren Niederschlag.<sup>3</sup> Praktische Konsequenz dieses Lernenden Umweltrechts ist die verstärkte Herausbildung kooperativer und partizipativer Strukturen im Umweltbereich, die die Konturen eines sich abzeichnenden „kooperativen Umweltstaates“<sup>4</sup> formen. Und auch die relevante umweltökonomische Literatur thematisiert, soweit sie ebenfalls die Notwendigkeiten einer Abkehr vom Gestaltungsmodus rein imperativer Zweckverwirklichung hin zu kooperativ-arbeitsteiligen Verantwortungsstrukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Handlungsträgern bejaht, den möglichen „Übergang zu Formen der Prozeß- statt Ergebnissteuerung“ sowie die mögliche Schließung der im traditionellen Regulierungshandeln „auftretenden Wissenslücken im Wege kooperativer Steuerung“<sup>5</sup>.

Angesprochen sind damit mögliche Transfers bisher öffentlicher Funktionen – und damit auch bisher öffentlicher Transaktionskosten und Transaktionsrisiken – hin zum privaten, insbesondere unternehmerischen Sektor, und zwar unter der dualen Zielsetzung der Reduzierung von Gefahren umweltpolitischen Staatsversagens bei gleichzeitiger Nutzung

---

<sup>1</sup> Die Langfassung dieses Beitrags ist über das Internet verfügbar unter [http://www.wiwi.uni-duesseldorf.de/prodlog/working\\_papers/Freiburg2001-finale\\_Version.pdf](http://www.wiwi.uni-duesseldorf.de/prodlog/working_papers/Freiburg2001-finale_Version.pdf).

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem dominant soziologisch geprägten Ansatz insbesondere Giddens (1995 und 1997) sowie die Beiträge in Beck *et al.* (1996).

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Ladeur (1987), Ritter (1992: 648) oder Roßnagel (1997).

<sup>4</sup> Zum Begriff des „kooperativen und verhandelnden Staates“ vgl. Ritter (1990), speziell zu dem des „kooperativen Umweltstaates“ vgl. insbesondere Kloepper (1998: 216).

<sup>5</sup> Gawel (1999: 194). Siehe auch Gawel (2000).

von Chancen der umweltpolitischen Staatsentlastung. Die Verringerung der Leistungstiefe des Staates durch Konzentration auf seine (zumindest formale) umweltzielbezogene Letztverantwortung und Letztentscheidungskompetenz<sup>6</sup> weist dabei den nicht-staatlichen Akteuren im Umweltschutz neue Handlungsspielräume politischer Gestaltung und Verantwortlichkeit zu. Diese Zuweisung erfolgt unter dem Konzept der „Verantwortungsteilung“ als dem „Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor“<sup>7</sup>. Solche Verantwortungsteilung bezweckt dann die umweltpolitische Zielerreichung sowohl über eine „Zuführung privater Innovationskraft und Flexibilität“ wie auch über eine staatliche „Nutzung der Organisations- und Steuerungsfähigkeit privater Akteure“, beinhaltet dann allerdings zugleich „die Begründung von staatlich vermittelten Machtpositionen dieser Privaten“<sup>8</sup>, einschließlich der faktischen Übertragung gewisser Rechtsetzungsbefugnisse<sup>9</sup>.

Die Möglichkeiten der Einflussnahme machtvoller Unternehmen und Unternehmensverbände beschränken sich dann nicht mehr nur auf reine („professionelle“) Lobby-Arbeit. Vielmehr spannt sich damit ein weites, zum Teil neuartiges und weit über den traditionellen Rahmen des unternehmerischen Umweltmanagements hinausgehendes Handlungsfeld „unternehmerischen Umweltrechtsmanagements“<sup>10</sup> auf, welches einerseits selbst per staatlicher Regulierung strukturiert wird, genau deshalb aber auch andererseits mit verschiedenartigen Strategien rekursiv auf diese umweltrechtlichen Regulierungen absichtsvoll Einfluss nimmt. Genau in dieser Weise manifestiert sich dann das Phänomen der „Rekursiven Regulation“<sup>11</sup> (hier auch kurz bezeichnet als „Reregulierung“) im Umweltschutz. Ihre Erklärung finden diese Erkenntnisse im Bereich der betriebswirtschaftlichen Theorie insbesondere aus dem – weitgehend auf der sozialwissenschaftlichen Theorie der Strukturation<sup>12</sup> aufbauenden – Konzept der „Strategischen Institutionalisierung“<sup>13</sup> heraus.

## Reale Felder rekursiver Regulierung im Umweltschutz

Reale Interpretationsfelder findet diese umweltschutzbezogene rekursive Regulierung z. B. in der Gestaltung, Umsetzung und Novellierung der Verpackungsverordnungen von 1992 und 1998, speziell des über § 6 Abs. 3 Verpack-VO 1992 entwickelten Dualen Systems Deutschland<sup>14</sup>, in der Konkurrenzsituation zwischen der privat organisierten ISO-14001ff.-Norm und der EG-Umwelt-Auditing-Verordnung (EMAS) sowie dem Prozess

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Klopfer und Elsner (1996: 968) oder Di Fabio (1997: 262f.).

<sup>7</sup> Trute (1999).

<sup>8</sup> Siehe Trute (1999: 32).

<sup>9</sup> Vgl. Klopfer und Elsner (1996: 966-971).

<sup>10</sup> Vgl. Wagner und Haffner (1999: 105).

<sup>11</sup> Vgl. allgemein zu dieser Begrifflichkeit insbesondere Ortmann und Zimmer (1998: 752) sowie Zimmer (1999).

<sup>12</sup> Vgl. zur Strukturationstheorie – Bezug nehmend insbesondere auf A. Giddens – in kritischem Überblick Walgenbach (1995). Vgl. auch Ortmann *et al.* (2000).

<sup>13</sup> Vgl. insbesondere Ortmann und Zimmer (1998) und Zimmer (1999) sowie in erster Umsetzung dieses Konzeptes für eine Theorie des betriebswirtschaftlichen Umweltmanagements Schneidewind (1998).

<sup>14</sup> Vgl. insbesondere Finckh (1998) und Schmidt-Preuß (1999).

der Weiterentwicklung legalnormierter Umweltmanagementsysteme von EMAS I im Jahre 1993 zu EMAS II im Jahre 2001<sup>15</sup> oder in der Gestaltung und Umsetzung des deutschen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes von 1996, dabei aktuell insbesondere im Spannungsfeld zwischen der auf diesem Gesetz basierenden Altautoverordnung, der Freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur umweltgerechten Altautoentsorgung sowie der EU-Altauto-Richtlinie von 2000<sup>16</sup>.

Weitere Beispiele sind gegenwärtig im Bereich von Technikpolitik und Technikrecht<sup>17</sup>, und dabei insbesondere des Gentechnikrechts<sup>18</sup>, evident. Daneben treten in anderen Feldern speziell in jüngster Zeit neuartige Rechtskonstruktionen hervor, bei denen die Umweltpolitik Reflexivität direkt und unmittelbar institutionalisiert, um die besonderen Handlungskompetenzen der Unternehmen im Regulierungsfeld Umweltschutz zu mobilisieren. Besonders in Erscheinung tritt dabei – in umweltschutzbezogener Konkretisierung des allgemeineren „Verwaltungsvertrages“<sup>19</sup> – der so genannte „Sanierungsvertrag“<sup>20</sup>, in dem sich, bezogen auf das Umweltmedium Boden, ein das Konzept der Reflexiven Moderne rezipierendes neues Verhältnis zwischen Öffentlichem und Privatem Umweltrecht manifestiert.

## Rekursive Regulierung als Management von Umweltbeziehungen

Jedoch sind kooperative, insbesondere partizipative Umweltregulierungsprozesse in besonderem Maße von Problemen kollektiver Ungewissheit geprägt. Diese resultieren zum einen aus Möglichkeiten von Unternehmen, die Partizipation im eigenen Interesse zu instrumentalisieren, den Staat also weniger als kooperativen „Lernagenten“ zu verstehen, sondern als unternehmerischen Erfüllungsgehilfen zu missbrauchen. Zum anderen existieren Vorbehalte gegenüber konsensuellem Handeln der öffentlichen Verwaltung, abgeleitet aus Vermutungen und/oder Einsichten empirischer Schwächen des öffentlichen Verwaltungshandelns.<sup>21</sup>

Die Herausforderung tatsächlicher gesellschaftlicher Reregulierung im Umweltschutz besteht mithin in der permanenten Ausbalancierung der für das Verhältnis von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung maßgeblichen Merkmale, also insbesondere solcher jeweils polarer Kriterien wie staatliche Distanzierung und unternehmerische Teilhabe am Regulierungsprozess, Normierung und eigenverantwortliche Selbstregulierung, Vertrauen und Kontrolle, Formalität und Informalität umweltrechtlicher Regelungen sowie Dauerhaftigkeit und Dynamisierung des Umweltrechts. Konzeptionelle Hilfe erwächst der ge-

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu aktuell Müller (2001).

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere Giesberts und Hilf (1998) und Christ (1998) sowie die Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge.

<sup>17</sup> Vgl. aktuell die verschiedenen Beiträge in Klopfer (2002).

<sup>18</sup> Vgl. insbesondere Lege (2002).

<sup>19</sup> Vgl. z. B. Salzwedel (1999).

<sup>20</sup> Vgl. insbesondere Schappmann (1998).

<sup>21</sup> Vgl. z. B. Brohm (1992), Breuer (1997) oder Fluck und Schmitt (1998).

sellschaftlichen Reregulierung im Umweltschutz damit auch aus dem Ansatz des Managements von Netzwerkorganisationen<sup>22</sup>, der gerade solche Polaritäten thematisiert.

## Bibliographie

- BECK, U., A. GIDDENS und S. LASH (Hrsg.). *Reflexive Modernisierung*. Frankfurt am Main 1996.
- BREUER, R. „Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht“, *Neue Zeitschrift für Verwaltung* (1997), 834-845.
- BROHM, W. „Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen“, *Die öffentliche Verwaltung* (1992), 1025-1035.
- CHRIST, P. *Rechtsfragen der Altautoverwertung*. Baden-Baden 1998.
- DI FABIO, U. „Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung“, in: M. SCHMIDT-PREUSS und U. DI FABIO (Hrsg.). *Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung*. Berlin u. a. 1997, 235-277.
- FINCKH, A. *Regulierte Selbstregulierung im Dualen System*. Baden-Baden 1998.
- FLUCK, J. und T. SCHMITT. „Selbstverpflichtungen und Umweltvereinbarungen“, *Verwaltungsarchiv* (1998), 220-263.
- GAWEL, E. „Steigerung der Kosteneffizienz im Umweltordnungsrecht“, *Die Verwaltung* (1999), 179-215.
- GAWEL, E. „Effizientes Umweltordnungsrecht – Anforderungen und Grenzen aus ökonomischer Sicht“, in: E. GAWEL und G. LÜBBE-WOLFF (Hrsg.). *Effizientes Umweltordnungsrecht*. Baden-Baden 2000, 9-34.
- GIDDENS, A. *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt am Main 1995.
- GIDDENS, A. *Die Konstitution der Gesellschaft*. Frankfurt am Main u. a. 1997.
- GIESBERTS, L. und J. HILF. *Kreislaufwirtschaft Altauto*. Berlin 1998.
- KLOEPFER, M. und T. ELSNER. „Selbstregulierung im Umwelt- und Technikrecht“, *Deutsches Verwaltungsblatt* (1996), 964-975.
- KLOEPFER, M. „Staat und Unternehmung in ihrer Umweltverantwortung aus Sicht des Rechts“, in: H. STEINMANN und G.R. WAGNER (Hrsg.). *Umwelt und Wirtschaftsethik*. Stuttgart 1998, 214-232.
- KLOEPFER, M. (Hrsg.): *Technikumsteuerung als Rechtsproblem*. Berlin 2002.
- LADEUR, K.-H. „Jenseits von Regulierung und Ökonomisierung der Umwelt“, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* (1987), 1-22.
- LEGE, J. „Die Steuerung der Gentechnik durch das Recht“, in: M. KLOEPFER (Hrsg.). *Technikumsteuerung als Rechtsproblem*. Berlin 2002, 67-90.
- MÜLLER, M. *Normierte Umweltmanagementsysteme und deren Weiterentwicklung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung*. Berlin u. a. 2001.

<sup>22</sup> Vgl. insbesondere Sydow (<sup>2</sup>2001: 315-318).

- ORTMANN, G. und M. ZIMMER. „Strategisches Management, Recht und Politik“, *Die Betriebswirtschaft* (1998), 747-769.
- ORTMANN, G., J. SYDOW und A. WINDELER. „Organisation als reflexive Strukturierung“, in: G. ORTMANN, J. SYDOW und K. TÜRK (Hrsg.). *Theorien der Organisation*. Opladen <sup>2</sup>2000, 315-354.
- RITTER, E.-H. „Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat“, in: D. GRIMM (Hrsg.). *Wachsende Staatsausgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit*. Baden-Baden 1990, 69-112.
- RITTER, E.-H. „Von den Schwierigkeiten des Rechts mit der Ökologie“, *Die Öffentliche Verwaltung* (1992), 641-649.
- ROSSNAGEL, A. „Lernfähiges Europarecht – am Beispiel des europäischen Umweltrechts“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1997), 122-127.
- SALZWEDEL, J. „Umweltschutz durch öffentlich-rechtlichen Vertrag“, in: R. HENDLER, P. MARBURGER, M. REINHARDT und M. SCHRÖDER (Hrsg.). *Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz*. Berlin 1999, 147-164.
- SCHAPPMANN, C. *Der Sanierungsvertrag*. Baden-Baden 1998.
- SCHMIDT-PREUSS, M. „Duale Entsorgungs-Systeme als Spiegelbild dualer Verantwortung“, in: G.F. SCHUPPERT (Hrsg.). *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*. Baden-Baden 1999, 195-219.
- SCHNEIDEWIND, U. *Die Unternehmung als strukturpolitischer Akteur*. Marburg 1998.
- SYDOW, J. „Management von Netzwerkorganisationen – Zum Stand der Forschung“, in: J. SYDOW (Hrsg.). *Management von Netzwerkorganisationen*. Wiesbaden <sup>2</sup>2001, 293-339.
- TRUTE, H.-H. „Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor“, in: G. F. SCHUPPERT (Hrsg.). *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*. Baden-Baden 1999, 13-45.
- WAGNER, G. R. und F. HAFFNER. „Ökonomische Würdigung des umweltrechtlichen Instrumentariums“, in: R. HENDLER, P. MARBURGER, M. REINHARDT und M. SCHRÖDER (Hrsg.). *Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz*. Berlin 1999, 83-127.
- WALGENBACH, P. „Die Theorie der Strukturierung“, *Die Betriebswirtschaft* (1995), 761-782.
- ZIMMER, M. *Strategisches Management, Markt und Organisationen: strategische Institutionalisierung und rekursive Regulation*. Dissertation. Wuppertal 1999.